Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

31 511 Beleidsdoorlichting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nr. 12 BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2014

Inleiding

Sinds 2006 maakt een periodieke evaluatie van de doelstellingen van de rijksbegroting deel uit van de verantwoording van de regering aan het parlement.[1] Een beleidsdoorlichting is bedoeld om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid inzichtelijk te maken. Hierbij bieden wij uw Kamer de beleidsdoorlichtingen «Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat» en «Scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk» aan[2].
De beleidsdoorlichtingen hebben betrekking op twee doelstellingen die in de Beleidsagenda 2012 zijn opgenomen en zijn uitgevoerd conform de toezegging hierover in de Begroting 2014.

Beide beleidsdoorlichtingen zijn uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (ADR), de interne auditdienst van de rijksoverheid. Het zijn onafhankelijke onderzoeken, gebaseerd op beschikbare informatie en evaluaties.

Onderwerp en positionering van de beleidsdoorlichtingen

In de beleidsdoorlichtingen van de ADR staan de volgende beleidsdoelstellingen centraal:

Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat

Scholen maken resultaten inzichtelijk en worden aangesproken op hun prestaties waarvoor door de overheid heldere normen zijn geformuleerd.

---

[1] Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006, Staatscourant 28 april 2006, nr. 83. RPE2006 is in 2008 opgenomen in de Rijksbegrotingsvoorschriften.
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-31511-12
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2014

De beleidsdoorlichtingen «Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat» en «Scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk» hebben sterke samenhang met de beleidsdoorlichtingen die in 2015 opgeleverd zullen worden, te weten de beleidsdoorlichtingen «Goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders», «Doelmatigheid en focus op het onderwijs» en «Prestaties van leerlingen en studenten omhoog». Al deze beleidsdoorlichtingen gezamenlijk geven een beeld van hoe het met de vijf onderwijsdoelstellingen uit de Beleidsagenda 2012 is gesteld met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid. De totale evaluatie is uitgesplitst over meerdere beleidsdoorlichtingen omdat de hoeveelheid beleidsdoelstellingen te groot was om in één beleidsdoorlichting te verwerken.

Het doel van beide beleidsdoorlichtingen is om terug te kijken op het beleid van de afgelopen periode (2012–2014) en na te gaan of dit beleid effectief en doelmatig is. Door de kabinetswisseling in de afgelopen periode zijn er accenten in beleidsdoelstellingen gewijzigd. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft als onafhankelijk onderzoeksinstituut ondanks deze complicaties twee beleidsdoorlichtingen opgeleverd die een beeld geven van hoe het met de twee onderwijsdoelstellingen is gesteld.

Uitkomsten en reactie beleidsdoorlichtingen op hoofdlijnen

Scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk

In de beleidsdoorlichting «Scholen en instellingen maken resultaten inzichtelijk» wordt door de ADR geconcludeerd dat scholen werken aan het implementeren van instrumenten om het inzicht in de resultaten van scholen te vergroten. Bijna alle instrumenten uit de beleidsdoelstellingen zijn ontwikkeld en geïmplementeerd. Tevens constateert de ADR dat er nog weinig onderzoek beschikbaar is naar de tevredenheid van de verschillende stakeholders met de ontwikkelde instrumenten en naar de mate waarin instrumenten door stakeholders ook daadwerkelijk worden gebruikt om zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van instellingen en die met elkaar te vergelijken. Het ontbreekt aan zicht op het effect op de hogere doelstellingen om tot betere onderwijsprestaties te komen.

Wij vinden de uitkomsten van de ADR dat scholen werken aan het vergroten van het inzicht positief. De constatering van de ADR dat er weinig onderzoek beschikbaar is naar tevredenheid en het gebruik door stakeholders, wordt herkend en mede veroorzaakt doordat het beleid sinds kort in uitvoering is, dan wel nog in ontwikkeling is. Om meer inzicht te krijgen in de werking en het effect van de ontwikkelde instrumenten zijn tussentijdse evaluaties afgesproken met de onderwijssectoren in het Bestuursakkoord primair onderwijs 2014–2020, het Sectorakkoord voortgezet onderwijs 2014–2017 (met afspraken lopend tot 2020) en het bestuursakkoord MBO. Inzicht in de resultaten is en blijft daarmee ook in de toekomst een belangrijk onderwerp. Op basis van de tussentijdse evaluaties kan worden besloten aspecten aan te passen dan wel te concluderen dat de werking en het effect van de instrumenten op deze manier goed loopt.

In de beleidsdoorlichting meldt de ADR verder dat OCW probeert het openbaar maken van onderwijsresultaten op zo'n manier vorm te geven dat dit leidt tot positieve effecten. Scholen zelf kunnen het beste inzicht geven in de aspecten van onderwijskwaliteit die moeilijk te kwantificeren zijn, zoals de sfeer op school en de filosofie achter het onderwijs dat zij aanbieden. De ADR stelt hierbij dat uit onderzoek van onder andere de gemeente Amsterdam blijkt dat juist dit soort aspecten voor ouders belangrijk zijn bij de schoolkeuze.

Tevens concludeert de ADR dat op basis van het beschikbare materiaal blijkt dat scholen en instellingen hun resultaten inzichtelijk maken en daarnaast werken aan het implementeren van andere instrumenten om dit inzicht te vergroten. Ook blijkt uit de doorlichting dat voor de inzet van de instrumenten relatief beperkte financiële investeringen zijn gedaan naast de aanpassingen in wet- en regelgeving voor met name toetsen en examens.

Bovenstaande conclusies van de ADR geven ons de bevestiging dat we op de goede weg zijn. De maatregelen uit de Beleidsagenda 2012 zijn of in ontwikkeling of ingevoerd. Het is goed dat de onderwijssectoren en OCW hier ook in de sector- en bestuursakkoorden aandacht aan hebben besteed, zodat we in de komende jaren de voortgang kunnen laten zien.

Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat

In de beleidsdoorlichting «Scholen en instellingen met een ambitieus leerklimaat» wordt opgemerkt dat de beleidsdoorlichting eigenlijk te vroeg komt. Dit wordt mede veroorzaakt door de accentverschuivingen zoals ook eerder is gemeld.

We begrijpen de constatering van de ADR dat er geen sprake is van gelijkvormig OCW-breed beleid rond «ambitieus leerklimaat» omdat de onderwijssectoren onderling sterk verschillend zijn: een ambitieus leerklimaat in het primair onderwijs ziet er anders uit dan het ambitieus leerklimaat op een universiteit.

De beleidsdoorlichting heeft plaatsgevonden langs de hooflijnen van het beleid ambitieus leerklimaat:
– *Opbrengstgericht werken* (primair en voortgezet onderwijs), waarbij de ADR concludeert dat de implementatie op de scholen nu verder vorm moet krijgen.
– *Beter gebruik van de onderwijstijd*, waarbij uit de beleidsdoorlichting blijkt dat deze hoofdlijn in de steigers is gezet maar waarbij nog onvoldoende tijd is verstreken om hierbij gebruik te kunnen maken van evaluaties. Dit beleid is in ontwikkeling en inspectietoezicht en evaluatieonderzoek zal de komende jaren laten zien welke voortgang is geboekt.
– *Verlaging van het aantal zwakke scholen en opleidingen* (bijvoorbeeld in het PO van 69 zwakke scholen in 2010 naar 16 in 2013), waarbij blijkt dat de inspanningen van de Inspectie van het Onderwijs effect hebben gehad waardoor het beleid door de ADR succesvol wordt genoemd. Voor het MBO en HO zijn er nog geen conclusies getrokken, omdat wetgeving MBO pas recent is aangepast. In het HO zijn de meeste maatregelen wel doorgevoerd, maar is evaluatie pas in 2017 beschikbaar.

De ADR constateert samenvattend dat een groot deel van de maatregelen ten behoeve van de beleidsdoelstellingen zijn ingezet. Bij de inzet van deze maatregelen is goed gekeken naar de ervaringen met eerdere beleidsinstrumenten. De ADR spreekt dan ook de positieve verwachting uit over de effectieve werking van het ingezette beleid op (korte) termijn.

In de eerder genoemde akkoorden zijn afspraken over een ambitieus leerklimaat ook een belangrijk onderdeel. De ADR stelt in de beleidsdoorlichting dat een herhaling van deze doorlichting in 2017 raadzaam lijkt, omdat de evaluatieperiode (2012–2014) te kort is. We ondersteunen een herhaling van de doorlichting in de toekomst, maar vinden 2017 te vroeg vanwege de afspraken met de onderwijssectoren waarbij tussentijdse evaluaties in het najaar 2017 staan gepland.

Toekomstige ontwikkelingen beleidsdoelstellingen onderwijs

Ondanks het feit dat in de beleidsdoorlichtingen de ADR op basis van de onderliggende onderzoeken in beperkte mate een oordeel kan geven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ingezette instrumenten om beleidsdoelstellingen te realiseren, geven de doorlichtingen wel het beeld dat de afgelopen periode de beleidsdoelstellingen voortvarend zijn opgepakt door alle betrokkenen en dat deze periode is gebruikt om maatregelen en regelgeving in de steigers te zetten. Tevens moeten we hierbij rekening houden met de eerder gemelde accentverschuivingen in het beleid.

De beleidsdoorlichtingen gaan voor een groot deel – conform de systematiek van doorlichtingen – over het beleid dat in de afgelopen periode is gevoerd en ingezet. Sinds de aanvang van dit kabinet is het beleid stevig geïntensiveerd, zijn er sectorakkoorden gesloten en heeft het kabinet bij opeenvolgende wetgevings- overleggen bij begroting en jaarverslag met uw Kamer gesproken over het zo mogelijk leggen van een relatie tussen beleidsinzet en indicatoren. In lijn hiermee en met de beleidsinzet van dit kabinet zien we de volgende evaluatielijnen:

1. Blijven zorgen voor een zo goed mogelijk stelsel van monitoring via website «Trends in beeld» (http://www.trendsinbeeld.minocw.nl/). Hierop zijn de indicatoren voor de begroting en verantwoording opgenomen. Deze worden jaarlijks geactualiseerd.
2. Inspectietoezicht en uitvoeren van evaluaties van individuele beleidsmaatregelen waarbij zoveel als mogelijk wordt gekozen voor quasi-experimentele onderzoeken waarbij causaal effect aangetoond kan worden.
3. Uitvoeren van de tussentijdse evaluatie van de sectorakkoorden in 2017 en de eindevaluatie in 2020. Uw Kamer ontvangt deze evaluaties, waardoor u op deelgebieden op de hoogte wordt gehouden van de stand van zaken.
4. Uitvoeren van beleidsdoorlichtingen in 2015 naar de thema's «Goed opgeleide en professionele leraren, docenten en schoolleiders», «Doelmatigheid en focus op het onderwijs» en «Prestaties van leerlingen en studenten omhoog».
5. Na overleg met de OESO uitvoeren van een stelselreview op het onderwijs in Nederland. Hierbij zal de OESO op basis van een door Nederland zelf gemaakt landenrapport een analyse uitvoeren van de werking en effectiviteit van het onderwijsstelsel. De OESO zal hierbij aandacht besteden aan de toekomstbestendigheid van het onderwijs in Nederland, en de sterke en zwakke punten van ons onderwijssysteem inventariseren.
6. Uitvoeren van beleidsdoorlichtingen conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE) in 2020/2021, waarbij de resultaten van de evaluaties van de sectorakkoorden in 2017 en 2020 een belangrijk onderdeel zijn.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker